



Bijlage 5.3 Gegevensarchitectuur

Opgeleverde maar nog niet vastgestelde versie

Voor het realiseren van de doelen van de Omgevingswet hebben alle betrokkenen (burgers, bedrijven, belanghebbenden, adviesbureaus, bevoegde gezagen zoals gemeenten, uitvoeringsinstanties zoals omgevingsdiensten en veiligheidsregio's, et cetera) veel informatie nodig. En minstens even belangrijk: ze hebben elkaars informatie nodig. Het laatste wordt onder meer gefaciliteerd door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Voor alle beheerders van deze informatie is het van belang zicht en grip te hebben op hun gegevens. Een gegevensarchitectuur is één van de middelen die daaraan bijdraagt. Operationeel gegevensmanagement is een ander middel. Aangezien de partijen elkaar gegevens nodig hebben, kan niet worden volstaan met het ieder voor zich ontwerpen van een gegevensarchitectuur. Een gezamenlijk vertrekpunt en samenhang is noodzakelijk om een effectieve informatievoorziening voor uitvoering van de Omgevingswet te waarborgen. In deze bijlage verkennen we de gegevensarchitectuur voor gemeenten. Dat biedt een basis tot afstemming met ketenpartners en DSO en verschaft een eerste inzicht in de consequenties voor de gemeentelijke gegevenshuishouding.

Informatiebehoefte

De gemeente heeft informatie nodig om haar Omgevingswettaken uit te kunnen voeren. Die taken, uitgewerkt naar bedrijfsprocessen (zie hoofdstuk 4), betreffen:

- Beleidsplanning: Omgevingsvisie opstellen, Programma opstellen, Omgevingsplan opstellen;
- Uitvoering: Voorlichten, Vraag beantwoorden, Initiatief verkennen, Melding initiatiefnemer verwerken, Melding overlast behandelen, Vergunning of ontheffing verlenen;
- Handhaving: Toezicht houden, Opsporen, Sanctie opleggen, Sanctie uitvoeren, Monitoring en risicoanalyse;
- Secundair: Bezwaar behandelen, Heffen.
-

Een deel van de benodigde informatie creëert en onderhoudt de gemeente zelf: gegevens over omgevingsplannen, vergunningen, toezichtacties, handhavingstrajecten et cetera. Niet minder belangrijk zijn de gegevens die een gemeente van ketenpartners nodig heeft om deze taken uit te voeren. Het DSO faciliteert de toegankelijkheid van deze gegevens. Dan gaat het bijvoorbeeld om de informatiehuizen met themagerichte gegevens (lucht, geluid, bodem, bouw et cetera). En om de informatie van ketenpartners bij de uitvoering van ketenprocessen, zoals een vergunningverleningsproces met adviezen van omgevingsdienst en veiligheidsregio. De gemeentelijke Omgevingswet-gerelateerde gegevensarchitectuur kan dan ook niet los gezien worden van een gegevensarchitectuur voor landelijke uitvoering van de Omgevingswet; het is daar een 'view' op, verbijzonderd naar het gemeentelijk aandeel in die uitvoering. Een landelijke gegevensarchitectuur is er evenwel nog niet. Deze begint te ontstaan met de ontwikkeling van informatiemodellen voor bijvoorbeeld besluiten, omgevingsdocumenten en enkele informatiehuizen.

Gezien de informatiebehoefte signaleren we een aantal kernpunten in de gegevensarchitectuur:

- Ruimtelijke objecten
Zoals te verwachten is, is veel van de benodigde informatie locatiegebaseerd: omgevingsplannen cq. de daarin opgenomen regels, het object waar een inspectie plaats vindt, de locatie waar overlast gemeld wordt, et cetera. Overeenkomstig 'Geo in GEMMA' (zie bronnen) betekent dit dat desbetreffende objecten van een locatie-aanduiding voorzien worden. Dit kan in de vorm van een specificatie van de ligging d.m.v. coördinaten of een verwijzing naar een ruimtelijk object in een basisregistratie (Pand in de BAG, terrein in de BGT, et cetera).
- Besluiten en Omgevingsdocumenten
Voor het merendeel wordt in of via besluiten vastgelegd wat er kan en mag in de woon- en leefomgeving. Inhoudelijk is dit vermeld in desbetreffende omgevingsdocumenten. Structureren en goede toegankelijkheid hiervan is essentieel voor de transparantie en rechtszekerheid.

- Processen cq. zaken
Aan de Omgevingswet wordt uitvoering gegeven door het zaakgericht werken aan bedrijfsprocessen (zie bijlage 5.1). Doordat over de gegevens van zaken al informatiemodellen beschikbaar zijn (RGBZ, ImZTC) en deze landelijk steeds meer geadopteerd worden, is 'de zaak' een krachtig instrument om gegevens over de uitvoering van een bedrijfsproces te structureren en te bundelen.
- Documenten
Nog steeds is het gebruikelijk de uitkomst van een proces vast te leggen in een document (de vergunning, het toezichtcontroleverslag, de handhavings sanctie et cetera). Aangezien digitaal werken verondersteld wordt, gaat het hier om digitale documenten. De gegevensstructuur van documenten is uniform, ongeacht de context, en gespecificeerd in het informatiemodel RGBZ (waarin ook archiveringsmetadata is opgenomen).
Opgemerkt moet worden dat de term 'omgevingsdocumenten' a priori niet betrekking heeft op dergelijke documenten. Een dergelijk document kan de vorm van vastlegging zijn van een omgevingsdocument maar dat zal naar verwachting steeds minder het geval zijn. Zo valt een omgevingsplan onder de categorie omgevingsdocumenten maar kent deze een geheel eigen gegevensstructuur (vergelijk de wijze waarop bestemmingsplannen nu worden uitgewisseld met IMRO).

In bijlage 5.4 (Applicatie-architectuur) wordt een verkenning gedaan van de bedrijfsobjecten die een rol spelen bij de uitvoering van de diverse bedrijfsprocessen.

Bedrijfsobjectenmodel

Onderstaande figuur visualiseert de bedrijfsobjecten die van belang zijn voor de informatievoorziening bij de uitvoering van de Omgevingswet. Met nadruk stellen we dat dit een eerste verkenning is. Wellicht ontbreken er bedrijfsobjecten of relaties of blijkt bij nadere (gegevens)analyse dat de structuur anders moet zijn. Zo zijn zienswijzen nog niet opgenomen, is 'de zaak' nog niet verwerkt evenmin als documenten en is het nog niet duidelijk hoe de relatie naar de informatiehuizen ligt.

Kenmerkend voor de Omgevingswet zijn de OMGEVINGSDOCUMENTEN: omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunning, melding, voorbereidingsbesluit, voorkeursbeslissing, beleidsregels, maatwerkvoorschriften e.d. (zie bijlage 6.1).

De meeste omgevingsdocumenten worden bij BESLUIT vastgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld niet voor een melding. Een besluit kan van ALGEMENE STREKKING zijn dan wel specifiek oftewel een BESCHIKKING. Er zijn meer besluiten dan die waarin een omgevingsdocument wordt vastgesteld. Voorbeelden zijn de voorlopige voorziening en een sanctiebesluit. Tegen een besluit kan een BEZWAAR ingediend worden door een burger of bedrijf.

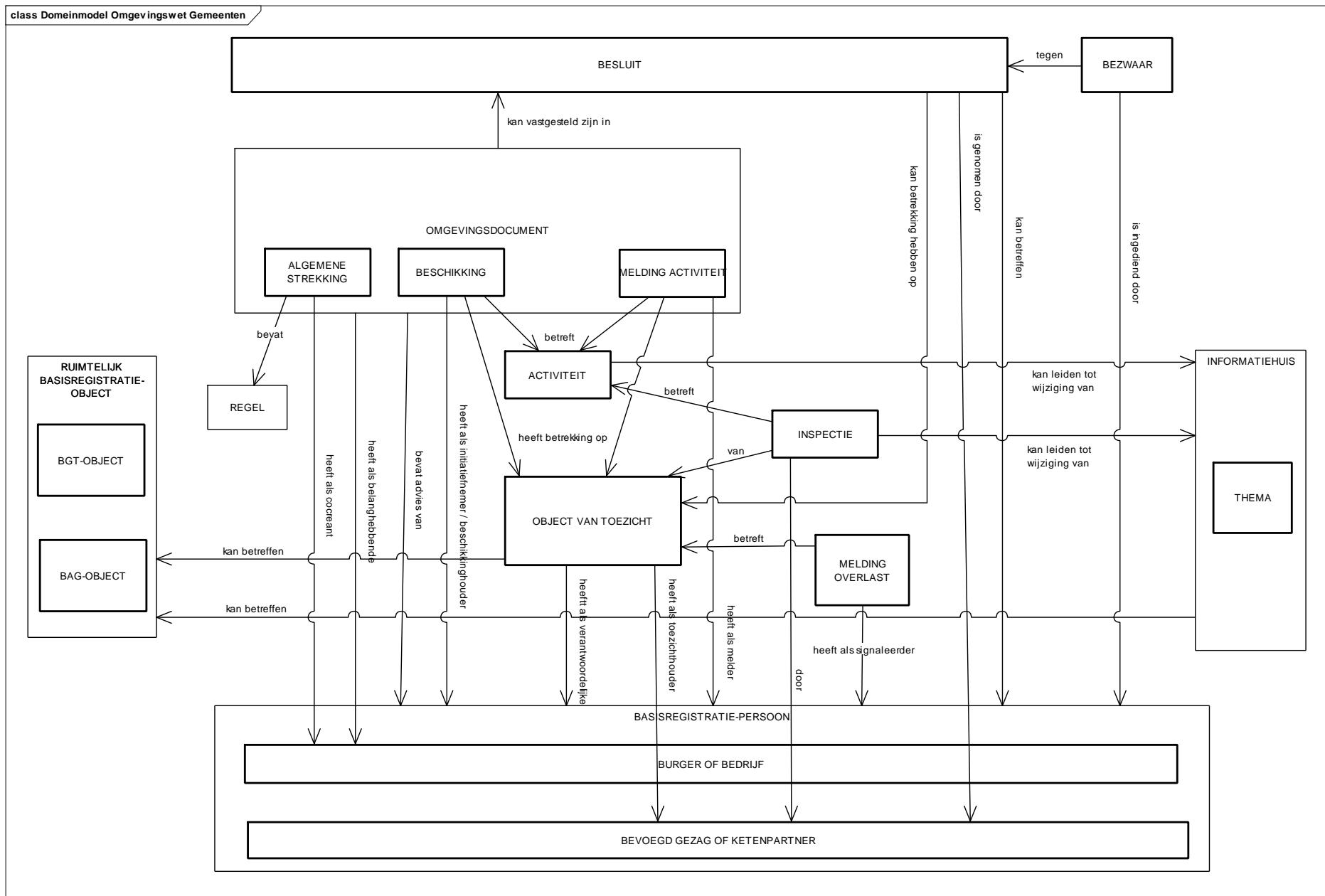
Een omgevingsdocument dat met een besluit van algemene strekking is vastgesteld, zoals een omgevingsplan, bevat REGELS voor de wijze waarop met de omgeving omgegaan dient te worden. Van elke regel dient bekend te zijn op welk 'stukje van Nederland' die regel betrekking heeft d.w.z. de geo-locatie is een kenmerk van een regel.

Een omgevingsdocument zijnde een beschikking is bijvoorbeeld een omgevingsvergunning. Hiermee wordt toestemming verleend om bepaalde ACTIVITEITEN uit te oefenen op een bepaalde locatie: het OBJECT VAN TOEZICHT. Vergelijkbaar is dit voor MELDING ACTIVITEIT. Het object van toezicht kan een ruimtelijk object in de BGT of de BAG betreffen maar kan ook een geheel eigen begrenzing (geo-locatie) hebben. Activiteiten waarvoor toestemming is verleend kunnen leiden tot verandering van gegevens in een INFORMATIEHUIS.

Gedurende het toezicht (op het houden aan de wet en aan van toepassing zijnde besluiten) worden INSPECTIES uitgevoerd door een BEVOEGD GEZAG of een gemandateerde. Een inspectie betreft telkens één of meer activiteiten in een object van toezicht. Een inspectie kan leiden tot verandering van gegevens in een INFORMATIEHUIS. Het kan tevens leiden tot een handhavingstraject waarin een sanctieBESLUIT wordt genomen.

Indien sprake is van (vermeende) overlast kan daarvan melding gedaan worden, de MELDING OVERLAST. Van belang is onder meer te weten waar de signalering gedaan is (geo-locatie). Indien

class Domeinmodel Omgevingswet Gemeenten



bekend is wie of wat de overlast veroorzaakt, dan kan de relatie gelegd worden naar het desbetreffende object van toezicht.

Allerlei burgers en bedrijven spelen belangrijke en verschillende rollen bij diverse taken ter uitvoering van de Omgevingswet. Hiervoor worden de basisregistraties over natuurlijke personen (BRP) en niet-natuurlijke personen (NHR) benut. We maken onderscheid tussen BURGER OF BEDRIJF zijnde geen bevoegd gezag of ketenpartner en organisaties zijnde BEVOEGD GEZAG OF KETENPARTNER. In veel gevallen kan evenwel een bevoegd gezag in twee rollen voor komen, bijvoorbeeld als degene tegen wie bezwaar wordt ingediend maar ook als bezwaarindiener tegen een ander bevoegd gezag. Vandaar dat veel relaties naar BASISREGISTRATIEPERSOON lopen.

Bijzondere aspecten

Het ruimtelijk aspect ('geo') speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van de Omgevingswet. Waar speelt iets, waarop heeft het betrekking, welk ruimtelijk object, welk stukje van Nederland? Dit komt in het zojuist geschetste model terug dat de geo-locatie een kenmerk is van meerdere bedrijfsobjecten: REGEL (van omgevingsplan e.d.), OBJECT VAN TOEZICHT en SIGNALERING, en van informatiehuizen en bepaalde basisregistraties. In de geo-locatie kan voorzien worden door een relatie te leggen naar een ruimtelijk object in een basisregistratie (met name BGT en BAG) of door d.m.v. coördinaten de locatie vast te leggen (punt, lijn, vlak e.d.). Dit verschaft krachtige mogelijkheden door objecten ruimtelijk te visualiseren, bijvoorbeeld op een topografische ondergrond vanuit de BGT, en te vergelijken waarmee ruimtelijke analyses mogelijk worden. Voor een object van toezicht is zo eenvoudig vast te stellen welke regels daarop van toepassing zijn. D.m.v. de administratieve relatie van een verblijfsobject (BAG) met een kadastraal object in de BRK of m.b.v. de geo-locatie cq. contour van een kadastraal perceel is eenvoudig vast te stellen wat de juridische eigendom van het toezichtobject is.

In 'de geo-wereld' is 'open data' meer en meer gemeengoed. Om de open data maatschappelijk in te zetten doen ontwikkelingen als 'linked data' en 'API's' steeds meer hun entree. Met deze ontwikkelingen wordt de open data meer en meer onderdeel van het eco-systeem van het web en kan iedereen het laagdrempelig gebruiken. Voldoende aandacht voor het ruimtelijk aspect bij het ontwerpen en inrichten van omgevingswet-gerelateerde registraties moet er aan bijdragen deze ontwikkelingen te benutten.

Door het 'Programma Informatie-uitwisseling Milieu (PIM)' is in 2014 versie 2 van het Referentie Informatiemodel Handhaving (RIHa) uitgebracht. Op basis hiervan wordt met de voorziening InspectieView Milieu (IVM) informatie uitgewisseld op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit is een deel van het toepassingsgebied waarop het zojuist geschetste bedrijfsobjectenmodel gericht is. Gebruik maken van RIHa bij de ontwikkeling van de gegevensarchitectuur ligt dan ook voor de hand.

Een centrale rol in RIHa speelt het object van toezicht. De 'optelsom' van alle toezichtobjecten bij alle bevoegde gezagen en gemandateerde handhavinginstanties levert een betrouwbaar inzicht in (milieu)risico's en maakt integraal, organisatieoverstijgend toezicht mogelijk. Te overwegen is de informatie over deze objecten (van toezicht) onder te brengen in een specifiek informatiehuis (zie bijlage 5.4).

Binnen GEMMA zijn drie horizontale gemeentelijke informatiemodellen in gebruik: RSGB (basisgegevens), RGBZ (Zaken) en ImZTC (zaaktypen). De relatie van omgevingswet-gerelateerde gegevens tot deze modellen is evident. Voor de hand liggend is om bij de uitwerking van het bedrijfsobjectenmodel zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze modellen en daar waar nodig die modellen daarop aan te passen.

Gegevens uit basisregistraties zijn benodigd voor de uitvoering van de Omgevingswet en die uitvoering kan weer leiden tot wijziging van basisgegevens. Een voorbeeld is het (ver)bouwen n.a.v. een vergunning met de activiteit 'bouwen'. Vandaar de relaties van enkele bedrijfsobjecten naar basisregistratieobjecten. Echter, steeds meer omgevingsgerichte activiteiten worden vergunningvrij terwijl deze wel kunnen leiden tot wijziging van basisgegevens. Voor het op orde houden van de kwaliteit van de basisregistraties is het essentieel dat de gemeente zicht heeft op dergelijke activiteiten. Nog niet duidelijk is wat hiervan de consequenties zijn voor de bovengeschetste gegevensarchitectuur.

Privacy en informatieveiligheid zijn belangrijke aspecten van omgaan met de gegevens, niet in het minst omdat veel gegevens gedeeld zullen worden met ketenpartners en andere betrokkenen en in ketenvoorzieningen raadpleegbaar zijn (zie bijlage 5.1). Dit vergt de nodige aandacht teneinde de beveiliging van gegevens te kunnen waarborgen.

Huidige praktijk

Geen onderzoek is verricht naar de huidige stand van zaken van registratie en kwaliteit van gegevens op basis van het hiervoor geschetste bedrijfsinformatiemodel. Verwacht mag worden dat de registratie van omgevingsdocumenten substantieel af gaat wijken van de huidige wijze van registreren van bestemmingsplannen. Verder zijn zowel het geo-aspect, de relatie naar basisregistratieobjecten als de relatie naar zaken essentieel. Het is aan te bevelen aan gemeenten te onderzoeken wat de stand van hun informatievoorziening op deze punten is en daar waar nodig nu al maatregelen ter verbetering te nemen.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Het bedrijfsobjectenmodel is een eerste verkenning van het omgevingswet-informatiedomein. Het bedrijfsobjectenmodel is in deze fase beperkt gebleven tot een overzicht van alle (gespreks)onderwerpen of thema's waarover gemeenten gegevens vastleggen en / of gebruiken voor de gemeentelijke taakuitoefening in het kader van de nieuwe Omgevingswet (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Nadere uitwerking, detaillering en verificatie is noodzakelijk, onder meer om standaarden te kunnen ontwikkelen voor de uitwisseling van gegevens.
2. Op een aantal gebieden is het nog niet duidelijk wat in omgevingswet-gerelateerde rapportages met bepaalde termen bedoeld wordt en hoe die zich tot elkaar verhouden. Dit betreft met name het Omgevingsdocument en de relatie tot Besluit.
3. Onvoldoende duidelijk is waaruit de informatiehuizen bestaan, hoe de samenhang geborgd wordt, hoe de inhoud van de informatiehuizen zich verhoudt tot de onderscheiden bedrijfsobjecten en wat de impact voor gemeenten op het leveren van hun bijdrage aan de bijhouding van de informatiehuizen.

Aanbevelingen

- A. Werk het bedrijfsobjectenmodel uit tot een meer gedetailleerd objectenmodel en vervolgens tot een samenhangend informatiemodel, met eventueel deelmodellen met meer detaillering, teneinde de vereiste instrumenten te verkrijgen voor ontwikkeling van op elkaar aan te sluiten informatiesystemen en van standaarden voor de gegevensuitwisseling tussen die systemen. [vervolgproject 5.4]
- B. Stel de informatiemodellen op overeenkomstig de recent door Kadaster en KING vastgestelde metamodelen (voor het opstellen van informatiemodellen). [vervolgproject 5.4]
- C. Borg dat kwaliteitsaspecten meegenomen worden in de modellering en dat metadata opgenomen worden waarmee de kwaliteit van gegevens geduid kan worden. [vervolgproject 5.4]
- D. Onderzoek de impact van bijhouding van de informatiehuizen voor gemeenten. Besteed daarbij aandacht aan het waarborgen van de kwaliteit van de gegevens in de informatiehuizen [vervolgproject 5.15].
- E. Heb oog voor privacy en informatieveiligheid van de gegevens, zeker waar het ketenvoorzieningen betreft. Voer een PIA en een risicoanalyse uit om in het proces en op koppelvlakken de juiste maatregelen te nemen voor de beveiliging van gegevens. [vervolgproject 5.13]
- F. Zorg voor geo-bewustzijn bij het ontwerpen en inrichten van registraties en stimuleer het geo-gerelateerd registreren van gegevens in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet. [vervolgproject 5.16]
- G. Het bedrijfsobjectenmodel is opgezet vanuit gemeentelijk perspectief. Van belang is landelijke afstemming en inbedding bij de uitwerking naar (een) informatiemodel(len) en aansluiting op informatiemodellen van basisregistraties. Niet minder belangrijk is aan te sluiten op de bestaande GEMMA-informatiemodellen. [vervolgproject 5.4]
- H. Landelijk lopen initiatieven voor uitwerking van objectenmodellen naar informatiemodellen voor onder meer Besluiten en Omgevingsdocumenten. Enerzijds moet de verdere uitwerking van het bedrijfsobjectenmodel daarbij aangehaakt worden, anderzijds is het van belang de aansluiting van die modellen op de gemeentelijke informatievoorziening te borgen. Deelname vanuit het gemeentelijk domein aan genoemde initiatieven is daarvoor de aangewezen weg. [vervolgproject 5.4]

- I. Stel, op basis van de informatiemodellen (vervolgproject 5.4), landelijke standaarden op en vast voor de uitwisseling van gegevens in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet. Harmoniseer hiertoe de berichtenstandaarden van KING (StUF) en Geonovum en maak daarvan vervolgens gebruik. Haak waar mogelijk aan bij reeds bestaande koppelvlakken en gegevensstandaarden, al dan niet geharmoniseerd. [vervolgproject 5.4]
- J. Werk de aanzet tot het bedrijfsobjectenmodel niet alleen uit tot informatiemodellen maar zorg ook voor ervaringen met het inrichten en opbouwen van daarop gebaseerde registraties teneinde de toepasbaarheid in de praktijk te kunnen verifiëren. Stimuleer daartoe het opzetten van experimenten, wellicht met klantreizen als insteek. [vervolgproject 2.1]

Geraadpleegde bronnen

- 1. Geo in GEMMA (KING; versie 1.0, juni 2013)
- 2. Referentiemodel Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens (RSGB) (KING; concept van versie 3.0, 8 februari 2016)
- 3. Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens van Zaken (RGBZ) (KING; concept van versie 2.0, 4 december 2014)
- 4. Informatiemodel Zaaktypecatalogus 2 (ImZTC) (KING; versie 2.1, 1 juli 2014)
- 5. Referentie Informatiemodel Handhaving (RIHa) (Programma Informatie-uitwisseling Milieu (PIM) / ICTU; versie 2.0.1, 2 mei 2014)
- 6. Conceptversies van de informatiemodellen van de informatiehuizen Bouw, Cultureel erfgoed, Externe veiligheid, Geluid, Natuur, Ruimte en Waterbodemondergrond en afvalgrondstoffen.